

УДК 930.25

О.А. Лукашевич, канд. істор. наук

*Кіровоградський національний технічний університет*

## Людський фактор в губернському адмініструванні другої половини XVIII ст. (примус до творчості). Частина I

Пропонована стаття присвячена вивченню інтелектуального потенціалу губернського чиновництва XVIII століття. Автор на великому історико-літературному матеріалі показав, що бюрократична система управління феодальної епохи примушувала до творчості провінційних державних службовців. Проте результати їх досліджень не завжди застосовувалися на практиці.

**бюрократичний інтелект, бюрократична система, губернське чиновництво, державний менеджмент феодальної епохи**

Російський історик В.О. Ключевський, аналізуючи петровські перетворення, звернув увагу на суперечливість методів їхнього проведення: “Він (Петро I – О.Л.) сподівався грозою влади викликати самодіяльність у поневоленому суспільстві..., хотів, щоб раб, залишаючись рабом, діяв свідомо і вільно. Спільна дія деспотизму і волі, освіти і рабства – це політична квадратура кола, загадка, що розв’язувалася в нас з часу Петра два століття і досі нерозв’язана” [11, с. 203]. Ємне за змістом спостереження ми використовуємо як своєрідну формулу для вивчення інтелектуального потенціалу губернського чиновництва, затребуваного урядом у період реформування обласного державного керівництва останньої чверті XVIII ст. З цією метою розглянута здатність чиновників до творчості в процесі роботи над удосконаленням діловодства, діловою документацією – головним носієм соціальної інформації, що складає основу державного керування і визначає його ефективність.

Відправним, у наших міркуваннях, стало положення, відповідно до якого всі рівні історичного процесу органічно пов’язані між собою, утворюють визначений тип культури – структурно-функціональну єдність і взаємодію типологічних та історичних елементів, що розвиваються в закономірно обумовленому напрямку в даному місці й часі [17, с. 39–67; 14, с. 453–473; 15, с. 218]. Граничне узагальнення організації всіх сторін громадського життя являє собою її форму або структуру, єдину базову модель діяльності, а значить, основний метод пояснення. Відношення окремих сфер історичного буття до типу культури діалектично розгортається як протиставлення одиничного, специфічного – загальному, де останнє виступає законом виникнення першого.

Конкретизуючи сказане, постараємося визначити формотворчий принцип російського суспільства XVIII ст. Доленосним для нього був антагонізм кріпаків і феодалів. Безпосередньо й опосередковано він впливав на спосіб життя всіх прошарків населення. У рамках даних суспільних відносин розвивалися протидіючі тенденції: панівна сторона прагнула максимізувати особисту селянську залежність, з метою полегшити і спростити вилучення доданого продукту. Але змушена враховувати державні інтереси, інтереси селянської громади, а також власні, вона повинна була забезпечити такий мінімальний рівень волі селян, який би стимулював їхню самостійну господарську діяльність. Таким чином, панування феодала і підпорядкування йому селянина було не абсолютним, а взаємообмеженим. Певним чином вони залежали один від одного і з цієї причини піддані мали відому автономію. Абстрагуючись від конкретно-історичних подій, соціально-

економічного, політичного конфлікту, цю взаємодію феодала і селянина можна охарактеризувати як процес активного впливу владного, доцільно організуючого і направляючого інтелекту на пасивну робочу силу, здатну, однак, до конструктивної ініціативи, самодіяльності і тому не тотожної “знаряддю, що говорить”. Оскільки протистояння антагоністів було взаємозалежним, то воно являло собою нероздільне ціле. Таку єдність протилежностей ми приймаємо як історично обумовлений формотворний принцип, який структурує зміст усіх сфер феодального суспільства Росії XVIII ст. Застосувавши його, модель державного керування епохи абсолютизму можна представити як рухливе сполучення розпорядчо-регламентуючих, репресивних методів керівництва панівної волі з раціональними, що припускають у виконавців здатність до осмислених самостійних вчинків, і тому спрямовані на спонукання особистої ініціативи, відповідальності. Вважаємо, запропонований “метод формування структури” [15, с. 228] допоможе краще зрозуміти слова В.О. Ключевського або, наприклад, фрагмент Жалуваної грамоти дворянству: “И сим образом в истинной славе и величестве империи вкушаем плоды и познаем следствия действия нам подвластного, послушного, храброго, неустрашимого, предприимчивого и сильного российского народа ...” [5, с. 23]. (Усі цитати з історичних та літературних першоджерел подаються мовою оригіналу. – О.Л.).

М.М. Богословський, порівнюючи допетровське законодавство з петровським, дійшов висновку, що перше впливає головним чином на почуття страху підданих, а друге погрози доповнює поясненням причин видання нормативних актів, з розрахунком на їхнє свідоме виконання. Причому робилося це на шкоду ідеї божественного походження монаршої влади, яка не потребувала раціонального обґрунтування. Таким чином уряд наближався до керованого суспільства [2, с. 22].

Більш докладно про своєрідність законотворчості Петра I писав М.І. Павленко [23, с. 40–102]. Він відзначив: в іменних указах зміст преамбули звернений до розуму, закликає до відповідальності при виконанні службових обов’язків, а в його заключній частині перелічуються суворі заходи покарання за недбалість і хабарництво. Як з’ясувалося в процесі будівництва “регулярної держави”, явний і таємний контроль над діяльністю чиновників виявився недостатнім. Петро I змушений був “апеллировать к чести и долгу чиновника, к его сознательности при выполнении обязанностей начертанных в указах и регламентах” [24, с. 588–589]. За всім цим стояла впевненість “законодавця-раціоналіста” у тім, що верховна влада знає усе, що не дано знати підданам і тому зобов’язана регламентувати їхнє життя з моменту народження і до самої смерті. Джерела подібних політичних представлень історик вбачає в складному характері імператора: він був “одержим двумя взаимоисключающими страстями: поучать, наставлять и наказывать, угрожать” [24, с. 597]. Наслідки його прояву долалися також завдяки особистим обставинам: цілісністю натури, щирою потребою царя служити державі. Вони додавали всім його починанням “визначену єдність і завершеність” [24, с. 597]. Але сама суб’єктивна воля, особливо масштабної особистості, має потребу в поясненні, включаючи “зовнішнє”, – у контексті своєї епохи. І тут ми відзначаємо, що наведені приклади, принаймні, не суперечать формотворному принципів і сконструйованої на його основі моделі державного керування, конкретно-історичний прояв якої придбав риси бюрократичної системи. Домінуючи над суспільством, вона структурувала як державну, так і вотчинну форму керування, будучи для неї зразком. При цьому, у міру посилення регламентуючих тенденцій у керуванні вотчинним господарством, поміщик прагнув використовувати селянську общину з метою контролю над прикажчиками і піклувався про “хрещену власність”, розуміючи, що вона – основа його добробуту [13, с. 12–13, 17–18].

Оскільки в центрі нашого дослідження інтелектуальний потенціал губернських чиновників, то необхідно, хоча б коротко, схарактеризувати умови і можливості для його розвитку, обумовлені як універсальною бюрократичною системою керування, так і конкретно-історичними формами її прояву.

Бюрократична адміністративна організація, одна з найефективніших систем

керування, є результатом раціоналізації – цілеспрямованої, спланованої діяльності, санкціонованої правом і орієнтованої на пристосування людей до прагматичних розумінь інтересу і вигоди [12, с. 194]. Її відрізняють ієрархічний командний ланцюжок; спеціалізація посадових обов'язків; єдина політика в області прав і обов'язків; стандартизовані операції на кожній ділянці роботи; кар'єра, заснована на професійній компетенції; міжособистісні відносини; координація дій – здійснюються на вищих рівнях організацій [18, с. 113–125]. Завдяки розподілові у команді обов'язків і відповідальності з вищого і до найнижчого рівня керування, відбувалася інтеграція інтелектуальних можливостей організації, у якій кожен працівник виконував одночасно функції керівника і підлеглого. Уведення спеціалізації дозволило більш ефективно виконувати завдання організації. Виникли умови для уніфікації і стандартизації управлінських процедур. Це, у свою чергу, уможливило використання праці некваліфікованих виконавців, а також обумовило появу висококваліфікованих фахівців. Бюрократична система створила умови для підвищення соціального статусу за рахунок особистих професійних якостей. Але в міру просування нагору по ієрархічній градації, піраміда влади звужується, і тому тільки деякі претенденти могли зайняти вищестоящі посади.

Бюрократичні відносини вибудовувалися на основі законодавчо встановлених, єдиних для всіх правил служби. Від працівника було потрібно неухильне виконання їх: у цьому полягав його головний обов'язок. Питання правильності і необхідності доручених завдань відсувалися на задній план. Так забезпечувалася дисципліна командного ланцюжка, скоординованість різних функцій бюрократичної організації і, у кінцевому рахунку, її ефективність. Тому керівник повинен був обмежувати прояв творчих здібностей підлеглих в інтересах стабільності й автоматизації керування. У той же час, змушений спиратися на їхній інтелектуальний потенціал, у зв'язку з делегуванням повноважень, він стимулював і організовував виконавську ініціативу, якщо не для пошуку кардинальних рішень, то хоча б для подолання помилок у діючому механізмі керування. Особливого значення виконавська дисципліна набувала в умовах кризи, коли було потрібно реформувати систему керування. Її можна було ініціювати шляхом розширення повноважень підрозділів нижнього рівня ієрархії і таким чином, залучити велике число працівників до процесу виявлення і вирішення організаційних проблем [19, с. 84].

Оптимізація керування в бюрократичній системі обмежена перевагою вертикальних службових зв'язків над однорівневим, що носять характер узгодження. Їхні задачі пов'язані з функціональним поділом праці, потребою у взаємодії членів і структур організації. Для розширення інформаційного потоку, що забезпечує оперативне керування і прийняття рішень, необхідна координація вертикальних і горизонтальних зв'язків. Однак це веде до падіння ролі керівника, що суперечить самій суті централізованої адміністративної влади, яка повинна була забезпечити продуктивне виконання трудомісткої одноманітної роботи.

Отже, раціональна бюрократична система здатна генерувати одночасно умови як сприятливого розвитку особистих здібностей посадових осіб, так і перешкоджати цьому. Усі вони виникають із самих принципів організації централізованого адміністрування і тому взаємозалежні і непереборні. Їхній баланс визначає характер, напрямок формування індивідуальної і колективної суб'єктивності, що має вплив стійко-значеннєвої моделі керування, а також її мінливого конкретно-історичного змісту. У даному випадку, обумовленого губернською реформою 1775 р., коли Катерина II спробувала перетворити діловодство місцевих установ за допомогою чиновників, що служили в них.

Про свій намір імператриця повідомила генерал-губернаторам в указі 27 вересня 1784 р. Передбачалося внести зміни в канцелярську службу, систему діловодства губернських установ, з метою “сделания единообразного положения, относительно порядка канцелярского, хранения дел, разделения экспедиций, где оным быть следует, сокращения всего того, что излишним затруднением почеться может и преподания средств к скорейшему дел производству” [8, с. 221–222], видання “полной формы на всякие канцелярские бумаги”

[27, с. 534].

У розумінні генерал-губернатора Катеринославського намісництва Г.О. Потьомкіна, це було розпорядження “о сокращении канцелярского обряда” [21, с. 636]. Також оцінив зміст указу Олександр I, коли пропонував П.В. Завадовському скористатися матеріалами “особливої комісії”, створеної для його виконання [6, с. 759–760]. Його перша дослідницька інтерпретація, запропонована видавцями ПЗЗ (повного зібрання законів) у заголовку до документа, збігається з викладеними вище: “о составлении общего положения к скорейшему производству дел” [7, с. 221].

Говорячи мовою документознавства, проблема полягала в необхідності удосконалити роботу з документами шляхом її уніфікації і стандартизації. Намір приступити до її вирішення продиктований початком з 1775 р. перебудови місцевого керування. Цікавий факт ініціювання створення “единообразного положения” самою Катериною II. Так, завдання оптимізації діловодства одержало державне значення. Олександр I писав: “и хотя окончания своего дело сие тогда не достигло, тем не менее чувствуя всю важность его, ее величество и сама непосредственно изволила им заниматься ...” [6, с. 760]. Він же відзначив морально-правовий аспект цієї діяльності: “Зная, что образ производства дел, ..., вместо того, чтоб охранять обрядами своими правосудие и помогать его действию, чрезмерно затруднил успешное его течение, что большая часть жалоб суть и всегда были на медленность решения, что правила обрядов, быв рассеяны во многих законах, едва лучшим законоискусникам во всей подробности их сведомы, ... и самые простые и удоборешимые споры, восприяв форму сию, превращаются в тяжкие и разорительные тяжбы;...” [6, с. 759].

Реформування діловодства передбачало попередній аналіз реального стану справ. Тому імператриця наказала генерал-губернаторам представити їй “какие именно во вверенной ему губернии по губернскому правлению, палатам и другим местам учинены по означенным частям распоряжении и даны формы; а притом как относительно сих распоряжений, так и всех тех, кои до будущего соизволения нашего изданы, по казенному управлению, отобрав заключение прокуроров и стряпчих и примечания присутственных мест, до кого что касается, об удобствах или неудобностях их и о способах к сокращению излишнего и к поспешнейшему дел отправлению, ... присовокупя и собственного их обо всем мнение” [8, с. 222].

Одержавши указ, генерал-губернатори переадресували його в усі губернські інстанції у формі копії, а також короткої редакції-преамбули супровідних документів, або дослівного переказу, що закінчується вимогою: “сочиня все высочайшим указом повелеваемое представить немедленно” [22, с. 616–617]. Зміст указу практично не інтерпретувався, можливо, в інтересах точності передачі волі монарха. Однак ефективність комунікації досягається не завдяки багаторазовому повторенню інформації, а шляхом виділення основних положень переданого тексту і вираження їх у різних варіантах. Причому кількість повторень скорочується, а взаєморозуміння поліпшується при наявності зворотного зв'язку. Він дає можливість краще пояснити зміст переданого завдяки обмінові думками, консультаціям [30, с. 268, 270, 274–275]. Його використання було характерною рисою багатьох урядових законотворчих ініціатив XVIII ст., включаючи саму Катерину II [9, с. 297, 407].

Наскільки підготовлені були губернські чиновники до подібної практики? У визначеній мірі цьому сприяли правові основи служби, а також заходи з поліпшення обласної системи керування, розпочаті до реформи 1775 р. Генеральним регламентом пропонувалося в реляціях, відомостях, донесеннях “все основания и обстоятельства написать и мнение свое о том деле напоследок приложить”, без “чего в Сенат секретарю не принимать, ни коллегии докладывать не дерзать”. У “мнении” передбачалося викласти способи більш ефективного виконання дорученої справи, причини, що заважали цьому, або повідомити про невідповідність розпорядження чинному законодавству. У ситуаціях, не передбачених нормативними актами, коли приймалися самостійні рішення, було потрібно

подавати “мемориали [16, с. 58–67]”.

У канцеляріях вихідні звітні документи поділялися на дві групи: “а) ежели письмо просительное о указе или о каком решении ..., б) ежели же письмо ответное только на какой указ ...” [3, с. 171]. Тобто виділялися документи, які містили інформацію про діяльність типу ротації, що відтворює дане (донесення про одержання указу, його виконання, констатації або оцінки фактів) та інноваційну, що потребувала санкції вищих органів влади і була спрямована на здійснення змін у рамках службових повноважень чиновників. Її умовою, у кінцевому рахунку, є здатність людської суб’єктивності до рефлексії, дивитися на виконувану роботу як на предмет впливу своєї волі, не зливаючись з нею. Отримані в її результаті представлення “могут служить указанием на меру расхождения их с действительностью, меру их “превращенности” в сознании” [1, с. 121]. Діапазон між повторюваною діяльністю і перетворюючою є мірою творчості бюрократії, той “простір волі”, що був передумовою її суб’єктивного розвитку [1, с. 115–129]. Відзначимо, що визначених знань і умінь вимагала і репродуктивна робота, орієнтована на підтримку і відтворення встановленого правопорядку. Вона забезпечувала стабільність і можливість еволюції бюрократичної організації. Тому пафосні слова О.П. Сумарокова: “Начальник, охраняй уставы больше всех” мали цілком земні підстави [28, с. 113]. У цьому зв’язку цікавий такий показник оволодіння професією, як протизаконна практика чиновників, та винахідливість, з якою вони використовувалися правові акти в корисливих цілях. Очевидно, подібне “уміння” було властиве тільки тим з них, хто знав усі тонкощі своєї служби. Як, наприклад, відставний асесор з комедії В.В. Капніста:

“Притом, как знает он всех стряпчих наповал!

Как регламент нагнут, как вывернут указы!...

И словом: дивное он знает ремесло,

Неправду мрачную так чистит, как стекло” [10, с. 489].

Подібний йому інший персонаж – голова цивільної палати. На пропозицію вирішити справу не відкладаючи, – “внятно говорит тут письменный довод”, – він відповів: “Потребен, слышишь ли? изусный перевод”, поскільки, ...дело на письме, хоть бей об стол, безгласно” [10, с. 494]. Таким чином, він практично використовує протиріччя, що існує між абстрактною моделлю поведінки, запропонованою нормою права, й індивідуальною формою її застосування. На всіх стадіях цього процесу, особливо юридичної кваліфікації, тлумачення правових положень, в умовах незавершеної кодифікації, чиновник, суддя, виявляючись у ситуації вибору, мали можливість винести вирок на основі свого розуміння закону і моралі. Причому, не обов’язково стаючи правопорушником. Хаос у законодавстві дозволяв на “каждое дело по два указа” знайти, “из коих по одному отдать, а по другому отнять ту же самую вещь неоспоримо повелевается” [29, с. 365].

Не залишався осторонь і секретар, який укази “знает все, как пальцов пять своих” і так міг написати екстракт, що

“кто б ни прочел его, хоть лоб будь пядей в пять,

Не может слова в нем ни одного понять.

Ответчику речь смешал он так уловкой дивной,

Что смысл изо всего является противный” [10, с. 489, 499].

Безпосередня участь губернських чиновників в оптимізації діяльності губернських установ до реформи 1775 р. вивчав Ю.В. Готьє. Він поставив перед собою мету з’ясувати, чи усвідомлювали представники суспільних і бюрократичних кіл незадоволеність організацією місцевого керування і якщо так, то які заходи для її виправлення рекомендували [4, с. 120–156, 196–250]? Так бюрократична рефлексія і губернська модернізація стали розглядатися як дві сторони єдиного процесу.

Оскільки перетворення петровської губернської системи керування завершилися до середини 30-х рр. XVIII ст., то істориком вдалося знайти лише невелику кількість джерел, що стосувалися даного періоду. На думку Ю. Готьє, говорити про зміни обласних установ

тоді, коли їхня діяльність тільки стабілізувалася, було передчасним. Їхні недоліки ще не могли проявитися повною мірою, а влада не володіла необхідними фінансовими засобами для нових проектів. Сама суспільна обстановка в країні не сприяла “розвиткові політичної думки” [4, с. 122]. Пропозиції адміністраторів Ю. Готьє розглядав в одному ряду із суспільно-політичними документами, об’єднавши їх поняттям “проекти”.

У джерелах не було яких-небудь докладних критичних відзивів із “суспільного середовища”. Правда, у шляхетських “конституційних проектах” часу Анни Іоанівни була висловлена ідея про виборний принцип у заміщенні губернських і воєводських посад, пізніше розвинута в “Учреждениях для управления губерний” 1775 р. Але в цілому, “импровизированные реформаторы 1730 г. парили слишком высоко, чтобы останавливаться на вопросах местного управления” [4, с. 122].

На тлі байдужості суспільної думки до губернських проблем значущими є зауваження самих місцевих адміністраторів, висловлені московським генерал-губернатором, згодом сенатором, графом Г.П. Чернишовим, московським віце-губернатором, згодом призначеним губернатором, сенатором, князем Б.Г. Юсуповим і смоленським губернатором, що дослужився до сенатора, графом О.Б. Бутурліним?

У 1731–1732 рр. Чернишов не раз звертався в Сенат через труднощі, що заважали йому виконувати свої службові обов’язки. Виникали вони через невідповідність особливому статусові Московської губернії, однієї із найбільших за територією і населенням, уніфікованій формі керування нею. Генерал-губернатор обмежився проханням підсилити керівний склад губернії і запропонував кандидатури на посади губернатора, віце-губернатора, асесорів. Обґрунтовуючи свої доводи, він спирався на особистий досвід адміністрування і чинне законодавство. Порівнював положення справ у Московській і іншій губерніях.

У 1739 р. з донесенням у Сенат звернувся Б. Юсупов, з “гораздо более обширным проектом изменений в порядке управления Московской губернией” [4, с. 123–125]. Як його попередник, він скаржився на недостатнє фінансування, просив розширити склад губернської присутності й у зв’язку з цим, канцелярії. Писав про складну й обтяжливу звітну документацію, за своєчасну підготовку якої ніс відповідальність губернатор і воєводи, пропонував заходи для спрощення адміністративної роботи. Він уважав за можливе скасувати деякі види звітної документації і пересилати численні екстракти зі справ про колодників з воєводських, провінційних канцелярій у Юстиц-колегію, минаючи перевантажену справами московську губернську канцелярію.

Ініціативи Б.Юсупова були продиктовані посиленням централізації державного керування, дублюванням функцій центральними органами влади. Усе це обумовило збільшення обсягу звітно-статистичних документів у порівнянні з оперативними, про що постійно доповідали їм губернські установи протягом усього XVIII ст. У зв’язку з цим зростає потреба в обізнаних канцеляристах, без яких важко було без затримки виконувати розпорядження, перевіряти відповідність змісту прибутково-видаткових документів, правильно складати окладні книги митних, шинкарських зборів.

Виявивши здатність до узагальнень, Юсупов до розряду загальноросійських заходів відніс відновлення посади камерира в провінціях і в повітових містах для безпосереднього керівництва зборами державних податків і складання окладних книг, як це було в петровських обласних установах. Просив також призначити йому помічників-радників і обер-комендантів для виконання гарнізонних і провіантських справ. Цілком імовірно, що позитивна відповідь дозволила б звільнити віце-губернаторів від частини службових обов’язків, прискорити процедури прийняття і виконання рішень, підвищити їхню ефективність, активізувати циркуляцію управлінської інформації.

Пошук шляхів раціоналізації керування здійснювався у рамках закону (кадровий склад канцелярії Юсупова був менший, ніж це передбачалося штатом, і тому він мав право просити заповнити вакансії), на основі сучасної йому практики (установа екстрених органів

для контролю над воєводами, з метою “свидетельства пустоты и направлений нужнейших дел”) [4, с. 125], досвіду петровського обласного керування. Причому Юсупов не тільки намітив об’єкти і прийоми виправлень, але вказав на наявні ресурси для подолання зазначених проблем. Так, на посаду камерирів рекомендував призначити відставних штаб- і обер-офіцерів, представників місцевого дворянства. Вважав за можливе повернути в губернську канцелярію секретарів і канцеляристів, відряджених для виконання окремих урядових доручень, а для нагляду за зборами податків призначити чиновників із Сибірського приказу, Камер-контори.

Не визначивши видову приналежність ділового документа, з яким Юсупов звернувся до влади, Ю. Готьє називає його “проектом”, “проханням”, “клопотанням”, відмітивши при цьому: “ходатайство едва ли заслуживает названия “проекта”, так как не содержит продуманного плана переустройства областных учреждений” [4, с. 126]. Але сам жанр звітної ділової документації припускав передачу в першу чергу оперативної інформації. Від підлеглих очікувалися не оригінальні ідеї, а чіткі й своєчасні доповіді про виконану роботу, пропонувані заходи для усунення виявлених недоліків. Звідси подвійність її змісту.

Заповзятливість підлеглого прямо залежить від її оцінки керівником. Позитивна стимулює розвиток професійних навичок, а негативна стримує, формує байдужне ставлення до служби. Ось чому цікава реакція Сенату на донесення віце-губернатора. Після обговорення “прошень”, сенатори ознайомили з ними Кабінет міністрів. Центральні установи визнали їх справедливими. Проте, сенатське рішення, прийняте з оглядом на Кабінет, виявилось досить поміркованим. Очевидно, справа полягала не тільки в конкуренції їх компетенцій. Наприклад, питання про посаду камерира могло бути розцінене як критика іменного указу 1727 р., яким вона була скасована. Ймовірно, тому Сенат, відзначивши, що тільки вища влада вправі відновити посаду, рекомендував використовувати замість камерирів нарочних агентів. Крім того, на допомогу віце-губернаторові призначив чотирьох губернських товаришів, а також дозволив екстракти про колодників пересилати безпосередньо в Юстиц-колегію. Але повною мірою задовольнити всі потреби обласного керування, у першу чергу пов’язані зі збором подушної податі, прямих і непрямих податків, не представлялося можливим через нестачу коштів.

У 1739 р. О.Б. Бутурлін звернувся до Кабінету міністрів, як він зізнався, не в інтересах своєї “подлой персоны”, а з метою повідомити про труднощі губернаторів, викликані необхідністю оперативно виконувати розпорядження більше 50-ти різних колегій, канцелярій, контор [4, с. 127–128]. На його думку, “Наказ” 1728 р. ставив губернаторів у підпорядкування тільки Сенатові, що було законною підставою скорочення й упорядкування звітної документації. Як наслідок, це повинно було зменшити потребу в канцеляристах, особливо кваліфікованих, що документували грошовий обіг.

При зовнішній очевидності відзначеної залежності, “количество служащих и объем работы совершенно не связаны между собой” [25, с. 12–17]. У бюрократичній системі керування ріст числа службовців випереджає збільшення обсягу роботи. Щодо міркувань про виключне право Сенату штрафувати і віддавати укази губернаторам, то за оцінкою Ю. Готьє, вони були принципово важливими. Однак ідея централізованого керування губерніями суперечила положенням “Наказу” [20, с. 96] і більш пізніх нормативних актів, тому не була використана.

Прохання і пропозиції глав губернських адміністрацій були задоволені лише частково. На те були серйозні причини: урядовий курс на скорочення витрат на утримання державного апарату, занадто короткий термін життєдіяльності реформованих установ.

Свою роль зіграли протиріччя компетенцій Сенату і Кабінету міністрів. Вони ускладнювали діалог з губерніями. Проте, ініціативи не ігнорувалися, на основі деяких з них приймалися рішення. Таким чином, ініціативна служба одержувала певну підтримку. Тут варто врахувати: формат службового листування обмежував можливості для написання доповідної записки, яку можна було б сприйняти як проект. Звітна ділова документація,

починаючи з I чверті XVIII ст. набувала тенденцію до формалізації і стандартизації. Наративність змісту переборювалася шляхом виділення в тексті логічно самостійних частин – “пунктів”. Законодавчо пропонувалося “лишнего ничего не писать” [3, с. 367]. У рапортах заборонялося повідомляти або запитувати про справи, що не відносяться до указу, який виконується, оскільки “чиниться помешательство” і “упущения” [26, с. 289]. Тематичні обмеження збіднювали зміст окремо взятого документа, робили його однопредметним.

Суворе регламентація роботи з документом, важлива для кожного чиновника, не могла не позначитися на його умінні висловлювати свої думки. Але час появи конструктивних ідей адміністраторів, ступінь усвідомлення ними управлінських проблем, адекватні періодові становлення губернських установ, і були складовою частиною цього процесу.

Щоб позначити масштаби творчих змагань губернаторів, порівняємо їх із проектами представників вищих інстанцій.

Кабінет-міністр А.П. Волинський, що був астраханським і казанським губернатором, міркуючи “о поправлении государственных дел”, про губернії відмітив тільки те, що варто підвищити культурний рівень чиновників, призначаючи на посади осіб шляхетного походження і взагалі “ученых людей” [4, с. 129–131].

## Список літератури

1. Барг М.А. О роли человеческой субъективности в истории //История СССР. – 1989. – № 3.
2. Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719 – 27 г.г. – М., 1902.
3. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. – М.-Л., 1945. – Т. 1.
4. Готье Ю.В. История областного управления от Петра I до Екатерины II. – М.-Л., 1941. – Т. 2.
5. Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства 21 апреля 1785 г. //Российское законодательство X–XX веков. – М., 1987. – Т. 5.
6. Именной указ П. Завадовскому. 25 августа 1801 г. – Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ). – I. Т. 26. – № 19989.
7. Именной, данный сенатору, тайному советнику Завадовскому, указ. 14 ноября 1784 г. – ПСЗ –I. Т. 20. – № 16091.
8. Именной, данный генерал-губернаторам. 27 сентября 1784 г. – ПСЗ. – I. – Т. 20. – № 16074.
9. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). – М., 1999.
10. Капнист В.В. Ябеда // Русская литература XVIII века / Сост. Г.П. Макогоненко. – Л., 1970.
11. Ключевский В.О. Курс русской истории //Ключевский В.О. Сочинения. – М., 1989. – Т. 4.
12. Кравченко А.И. История менеджмента. – М., 2002.
13. Литвак Б.Г. Очерки источниковедения массовой документации XIX начала XX. – М., 1979.
14. Лосев А.Ф. Типы античного мышления. – М., 1991.
15. Лосев А.Ф. Философия культуры // Лосев А.Ф. Держание духа. – М., 1988.
16. Лукашевич А.А. Развитие губернской делопроизводственной документации 70 – 90-х г.г. XVIII в. – Дисс. на соискание ученой степени канд. ист. наук. 05.25.02. ВНИИДАД. – М., 1995.
17. Милов Л.В. Общее и особенное русского феодализма (Постановка проблемы)// История СССР. – 1982. – № 2.
18. Мильнер Б.З. Теория организации. – М., 2002.
19. Миротин Л.Б., Чубуков А.Б., Ташбаев Ы.Э. Логистическое администрирование. – М., 2003.
20. Наказ губернаторам и воеводам и их товарищам, по которому они должны поступать. 12 сентября 1728 г. – ПСЗ. – I. Т. 8. – № 5333.
21. Ордер Г.А. Потемкина правителю Таврической области В.В. Каховскому. 22 декабря 1784 г. //Записки Одесского общества истории и древностей (далее – ЗООИД) 1889. – Т. 15.
22. Ордер Екатеринославского генерал-губернатора Г.А. Потемкина – правителю Таврической области В.В. Каховскому. 30 сентября 1784 г. //ЗООИД 1889. – Т. 15.
23. Павленко Н.И. Петр I (К изучению социально-политических взглядов) //Россия в период реформ Петра I. – М., 1973.
24. Павленко Н.И. Петр Великий. – М., 1988.
25. Паркинсон С.Н. Закон Паркинсона. – М., 1989.
26. Сенатский указ 27 мая 1724 г. – ПСЗ. – I. – Т. 7. – № 4514.
27. Сенатский, в следствие именных указов. 19 февраля 1786 г. – ПСЗ. – I. – Т. 22. – № 16392.
28. Сумароков А.П. Сатира “О благородстве”// Русская литература XVIII века / Сост. Г.П. Макогоненко. –



Л., 1970.

29. Сумароков А.П. Сон “Счастливое общество” // Русская литературная утопия. – М., 1986.
30. Graham H. Gerald. Management. The individual, the organization, the process. – Belmont, California. 1975. – P. 397–398; Martin J. Gannon. Management. An Organizational Perspective. – Boston. Toronto. 1977. – P. 268, 270, 274–275.

Данная статья посвящена изучению интеллектуального потенциала губернского чиновничества XVIII века. Автор на большом историко-литературном материале показал, что бюрократическая система управления феодальной эпохи принуждала к творчеству провинциальных государственных чиновников. Однако результаты их исследований не всегда применялись на практике

The proposed article is dedicated to study of the intellectual potential government officialdom XVIII century. The Author has shown that bureaucratic managerial system of the feudal epoch forced to creative activity of the provincial state employees. However, results of their prospecting not were always used in practice.

Одержано 24.04.10

**УДК 930.25**

**О.А. Лукашевич, канд. істор. наук**

*Кіровоградський національний технічний університет*

## Людський фактор в губернському адмініструванні другої половини XVIII ст. (примус до творчості). Частина ІІ

Пропонована стаття присвячена вивченню інтелектуального потенціалу губернського чиновництва XVIII століття. Автор на великому історико-літературному матеріалі показав, що бюрократична система управління феодальної епохи примушувала до творчості провінційних державних службовців. Проте результати їх досліджень не завжди застосовувалися на практиці.

**бюрократичний інтелект, бюрократична система, губернське чиновництво, державний менеджмент феодальної епохи**

З воцарінням Єлизавети Петрівни, Сенат був відновлений у якості вищого адміністративного органа влади. У ньому приступили до обговорення планів перетворення обласних установ з позицій реставрації петровських. В одному з них, датованому 1744 р., як пише Ю. Готьє, звучать “начебто мотиви” “губернаторських клопотань” 30-х років, а саме – про підпорядкування губернаторів “переважно” Сенатові. У тому ж році сенатором став О. Бутурлін (призначення відбулося після вивчення проекту 1744 р.). Так персоніфікувалося зближення губернської проблематики і сенаторських повноважень [2, с. 134].

З 1745 по 1746 рр. роботи в даному напрямку у Сенаті не велися. У зв’язку з відкриттям “Уложенной комиссии” в 1751 р. сенатор П.І. Шувалов у 1754 р. представив свої “пропозиції” і проекти, деякі з яких стосувалися губернського керування. Він уважав за доцільне заснувати інститут комісаріату, керований Сенатом, із правом втручатися в справи губернської влади і здійснювати функції адміністративно-судового контролю на постійній, а не екстраординарній основі, як це практикувалося в петровський час. На чолі його повинен